

〔学術論文〕

社会保障の機能についての一考察

The Function of Social Security

吉 村 公 夫

Kimio YOSHIMURA

Studies in Humanities and Cultures

No. 6

名古屋市立大学大学院人間文化研究科『人間文化研究』抜刷 6号
2006年12月

GRADUATE SCHOOL OF HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

NAGOYA CITY UNIVERSITY
NAGOYA JAPAN
DECEMBER 2006

〔学術論文〕

社会保障の機能についての一考察

The function of Social Security

吉 村 公 夫

Kimio YOSHIMURA

要旨 社会保障の機能としてどんなことが論じられているのかを見て、それらをそれぞれ取り上げ、「機能」として表せるのかを検討した。「機能」というよりも「目的」と表現した方がいいのものがあつた。また「役割」との表現でもその程度を表さないといけないものがあつた。取り上げられている制度、想定されている制度の効果分析、実態分析がされないまま「機能」として一人歩きしているのが現状と結論した。

キーワード：社会保障の機能、役割、目的、制度の実態

はじめに

本稿は、社会保障論として社会保障が論じられる場合に、その柱の一つとして取り上げられるところの、「社会保障の機能」について、その機能の妥当性について検討することを企図する。

1

身近にある社会保障論の教科書の一つを見てみると、福祉士養成講座編集委員会編集『新版社会福祉士養成講座5 社会保障論 第4版』（中央法規出版、2006年1月発行）、そこでは、第1章現代社会と社会保障の第5節の見出しが「社会保障の機能」とあり、5つの見出しに分けられている。「1 生存権・最低生活の制度保障」、「2 生活と経済の安定機能」、「3 所得の再分配機能」、「4 社会的統合機能等」、「5 資源配分の効率的機能—市場の失敗の是正と政府の失敗」。¹⁾

第5節のはじめに、「社会保障は、人々の生存にかかわる基礎的ニーズを充足し、生存権を保障するうえで重要な役割を果たすほか、老齢、傷病、失業等による所得の急減を緩和して生活の安定を維持するうえでも、所得の再分配のうえでも重要な役割を果たしている」とあり、見出しは「機能」という言葉だが、この文章から、それは「役割」でもあると理解される。²⁾

別の教科書、「新版・社会福祉学習双書」編集委員会編集『新版・社会福祉学習双書2005 5 社会保障論』（全国社会福祉協議会、2005年3月発行）では、第1章現代社会と社会保障の第4

節に、「社会保障の機能」の見出しのもと、「1 救貧的機能と防貧的機能」、「2 社会的平等推進機能」、「3 経済安定機能」、「4 経済基盤整備機能」、「5 社会保障と労働力の需給」があげられている。³⁾

この第4節のはじめに「学習のねらい」という文章があり、そこに「本節では、福祉国家・福祉社会のなかで『社会保障が担いうる多様な役割』について学び考える」⁴⁾とあり、ここでも、見出しには「機能」という言葉が使われているが、社会保障の「役割」を論じていると理解される。

また、別の教科書、一圓光弥著『社会保障論（第3版）』（誠信書房、1999年4月発行）では、第1章現代社会と社会保障の中の第3節は、「社会保障の役割と意義」という見出しで、「最低生活の保障」、「生活の安定」、「社会的統合」があげられている。⁵⁾

一圓のこの「最低生活の保障」の項には、「社会保障は、所得の垂直的再分配機能を用いて、生活困窮の解消という役割を果たしていることになる」⁶⁾とあり、社会保障には、「生活困窮の解消」という「役割」があり、「所得の垂直的再分配機能」を用いる。役割と機能が使い分けられているが、社会保障には、「所得の垂直的再分配機能」があるという訳である。

社会保障の「役割」を社会保障の教科書が取り上げるのは、厚生省の通知による。昭和63年2月12日付けの厚生省社会局長から都道府県知事あてに出された、社庶第26号通知「社会福祉士養成施設等における授業科目の目標及び内容並びに介護福祉士養成施設等における授業科目の目標及び内容について」である。この通知に出てくる「社会保障論」の内容に「1 現代社会と社会保障」があり「3）役割と意義」が示されているからである。

2

社会保障の「役割」や「機能」を論じた社会保障の教科書は、それまでなかったのか。

近藤文二編『社会保障入門』（有斐閣、1968年発行）に、第IV章社会保障と国民経済の第3節が「社会保障の機能と効果」という見出しである。⁷⁾

そこでは、「最低生活維持機能」、「所得再分配機能」、「国民経済への諸影響」の3つの項に分かれている。

別の教科書、小山路男・山本正淑編『社会保障教室』（有斐閣、1975年発行）に、第1章第2節の見出しが「社会保障の目的と機能」である。この節では、国民の最低生活の確保、国民生活の安定は、「一種の目的概念」と述べ、機能としては、「社会的機能」と「経済的機能」をあげている。「利害調整という社会的機能」と「所得再分配」という経済的機能である。⁸⁾

佐口卓著『社会保障概説』（光生館、1980年発行、第6版）では、第Ⅲ章が「社会保障の機能」である。⁹⁾そこでは、「富の分配、国民所得の再分配」を述べ、「所得再分配」と述べ、社会保障では、「構造的・垂直的再分配」と「水平的・時間的再分配」の機構ができてきていると述

べている。また、「一生の生活の安定という問題、あるいは貧乏をなくすための問題」が社会保障の特徴と書いている。¹⁰⁾

横山和彦著『社会保障論』（有斐閣、1978年発行）では、「社会保険の機能は、基本的には、防貧である」とされ、「家族手当の機能も防貧」であり、「公的扶助と社会福祉は、…事後的な救貧的な役割をはたす」とされている。この場合の、社会保険は、医療保険や年金保険である。¹¹⁾

3

社会保障の機能や役割としてあげられていて、ここで取り上げた複数の教科書に出てくるものは、ア：最低生活の保障、イ：生活の安定、ウ：経済の安定、エ：社会的統合、オ：所得再分配、カ：救貧の機能と防貧的機能である。複数に出てこなかったものは、キ：資源配分の効率化機能、ク：社会的平等推進機能、ケ：経済基盤整備機能、コ：労働力の需給、サ：利害調整である。以下ではまず複数に出てこなかったものから見てゆく。

キ：資源配分の効率化機能¹²⁾

市場は以下の3点で失敗するという。生存権の保障、2つには、医療や介護の場合には、供給者と需要者の間には情報の非対称性があるのでもうまいかない。3つめには「感染症や不衛生に対してはその負の外部経済効果を防御するために広義の社会保障（公衆衛生）が必要とされる」と。1980年代以降市場の失敗よりも、政府の失敗のほうが大きいと指摘され、民営化・市場原理が導入され始めている。¹³⁾

そもそも社会保障は、市場の失敗の結果、そして、市場の自動調整機構に任せられないということで、社会保障が登場してきたと理解されている。また、「政府の失敗」と一般化していいのか、政権党の失政ともいえるし、「民営化・市場原理の導入」が「情報弱者」の問題を解決するとも思われない。「資源配分の効率化」は、「機能」ではなく社会保障も「目指すべき目標」と位置づけるべきであろう。

ク：社会的平等推進機能¹⁴⁾

この冒頭でいきなり、「社会保障は人々の生活の安定にかかわる機能を基本的に担っている」と書かれていて、「生活の安定」機能は説明なしの前提になっている。

さて、社会的平等推進機能という表題で書かれていることは、所得の再分配である。公的扶助と社会保険は垂直的所得再分配であり、加えて所得税の累進度が高いほど垂直的所得再分配効果が高まる。「このようにして社会保障を通じて所得格差の是正が図られ、社会的平等が推進され」とともに、社会的連帯が強化されていく。これを社会保障の社会的平等推進機能という。¹⁵⁾

まず、社会保険が垂直的所得再分配の効果がどうかは議論の余地がある。所得税の累進性は、ここ何年もの税制改革で、累進性が下がって、逆進性高まってきたと言われている。この点から、「社会保障を通じて所得格差の是正が図られ、社会的平等が推進される」とは必ずしも

言えない、せいぜい「所得格差の是正が図られることもある」であり、社会的連帯が強化されるかどうか一層疑問である。「社会的連帯」を計測し、それと社会保障の因果連関を実証するのは難しい事柄である。

ケ：経済基盤整備機能¹⁶⁾

「医療保障制度を通じて人々の健康が維持改善されるならば、それだけ経済発展にとって必須の要件である健康な労働力の確保が容易になり、生産性の向上を期待できることにもなる」。¹⁷⁾ 第二次大戦中、「人的資源の保護育成」策のもと、国民健康保険法、職員健康保険法が成立したという事実がある。「健康な労働力の確保が容易に」なることはありえるだろう。

年金保険の積立金を、「経済政策・財政政策の展開過程で利用し、財政投融资を通じて、さまざまな社会資本・生活基盤を整備していくことが可能である。このような社会保障のはたらきを経済基盤整備機能という」¹⁸⁾。

2001年から財政投融资制度が変わって、今後もそうした機能が果たせるかどうかはまだ分からない。これまでの歴史ではそうだった。しかし、その場合も「社会資本・生活基盤」と言えるかどうか、藤沢益夫は、財政投融资は「産業基盤整備に役立っている」述べた。¹⁹⁾

コ：労働力の需給²⁰⁾

社会保障の費用負担の増大は、人々の可処分所得の減少により労働意欲が減退する可能性があるが、他方で、「可処分所得の減少を補うための労働時間の延長や、家計補助的な労働力の供給が増加する可能性もある」。また費用負担の増大は、「企業にとって、社会保険が適用されない非正規労働者へと、労働力需給がシフトする可能性がある」。²¹⁾

今起きていることは、費用負担が増大したからではなく、費用削減の方策として、社会保険料の事業主負担を、そして被用者に払う賃金に含まれる被用者負担の保険料を、少しでも軽くするための、パートやアルバイト採用への切り替えである。

「社会保障の拡充は、新しい生活ニーズを掘り起こし、福祉や医療などに関連する新しい産業や職種・職業の発展の誘因になることが少なからずあり、雇用機会を拡大していく」。²²⁾

雇用機会を「拡大していく可能性がある」であろう。介護の現場に、日本の労働者を雇い入れるという方向ではなく、目下進行しているのは外国人労働者を入れるということである。

サ：利害調整

社会保障は、「国民生活に対する各種の要求や利害対立を調整する機能」をもっていると小山路男は述べている。²³⁾ それは詳しくは、社会保障には労使の利害対立があるが、問題はそれほど単純ではなく、医療保険では、診療担当側と保険者と被保険者の支払側の対立。各保険集団の利害対立、階級利害、各種の集団利害や企業利害があると。

社会保障制度の根本的再編成に結びつかない一つに「社会変動の激化が国民生活の矛盾と不満を増大させている」ことに求めている。そして、小山は、「社会保障は、資本主義社会の体制的

不安定性への対応策である」と述べている。²⁴⁾

4

複数の教科書にあげられていた、社会保障の機能について見てゆく。

ア：最低生活の保障

最低生活の保障は、社会保障の機能というよりは、「目的」なり、期待されている「役割」であろう。我が国の公的扶助制度にあたる生活保護法には、その第1条に法の目的として、「…国が生活に困窮するすべての国民に対し、…その最低限度の生活を保障する」と明記されている。また、国は、生活保護基準を、「最低生活費」とか「最低生活保障水準」という言い方で公表している。しかし、生活保護基準が、最低生活費とは法文上どこにも明記されていない。保護基準は「最低生活費」当たらないとの指摘がある。²⁵⁾

もし保護基準が最低生活費だとして、では生活保護制度がはたして国民の最低生活を保障しているかどうかという問題になると議論が出てくる。

イ：生活の安定

傷病、失業、老齢による所得の喪失、減少、急減に対して、所得を保障しようとする制度が、社会保障であり、所得が一定程度保障・補償されれば、生活は安定する。資本制社会は、自己の労働力を売ってその代価としての賃金を得て、それで生活を維持してゆく社会であるので、大多数の人々は、賃金つまり所得が入手困難になれば、生活困窮に陥る。そうした点から、生活安定機能があるというのは妥当している。

ウ：経済の安定

景気変動に対する効果をさす事柄である。景気の不況期には所得の減少を緩和させ、消費需要の低減を減少させる。経済変動の安全弁を果たすと言われる。社会保障制度の中でも失業保険と公的扶助制度についてはその機能はあると言える。ただ社会保障以外の経済政策との一体的な政策実施でないと効果はどうかとの意見もある。²⁶⁾

エ：社会的統合

「…社会学的、政治学的観点からは、社会保障の社会的統合機能がR.ティトマス等によって重視される」²⁷⁾ ティトマスは、すべての市民を社会に統合すること。具体的には、マイノリティグループ、人種集団等を全体社会に包摂することと述べている。²⁸⁾ ティトマスのこの考えには、米国のボールディング (K.Boulding) の影響が見られる。²⁹⁾

一圓光弥は、ティトマスの他の著作の論旨も踏まえて、「社会保障のような制度を通して『利他心』を大切にする心が育てられる点を重視していた」と述べている。さらに、「社会保障は、社会連帯の精神によって築かれるものであるが、それは同時に、社会連帯の精神を育むものである」とも。³⁰⁾ 利他心や社会連帯の精神は、実証の難しい事柄である。

オ：所得再分配

社会保障には所得再分配の働きがあることは疑いがない。ただ、それが垂直的再分配なのか、水平的再分配なのか、またそれらがどの程度なのかについては議論のあるところである。近藤文二はその著書で、英国の研究をフォローして、「以上の如く見てくると、自由社会における社会保障は必ずしも社会階級間の所得の再分配を結果するものではなく、まさにビヴァリッチが意図してきた労働者階級間の所得再分配を結果するものに過ぎないことが明らかになる」と述べている。³¹⁾

また、一圓は英国の研究から、水平的再分配が多いと指摘している。³²⁾

カ：救貧的機能と防貧的機能

社会保障制度には、救貧機能と防貧機能があると言える。ただ詳しく見ると、失業保険には失業による所得の喪失に対応するので貧困に陥るのを防ぐ働きがあると言える。医療保険は、医療費が安くてすむので、生活費が不足して貧困に陥るのを防ぐ働きがあるが、傷病が長引いて解雇される場合とか、傷病が社会保険の対象外の病気の場合は、防貧にはならない。公的扶助制度は、貧困に陥った後に適応されるので、事後救済という意味で、救貧の働きと言える。しかし、現行の制度が貧困状態を救済しているかどうかという点では、先にも言及したように、議論になる。

5

見てきたように、社会保障の機能としてあげられているものには、「機能」ではなく、「目的」と言い換えた方がいいものもあり、また、「役割」といっても、どこまで果たしているかという程度を問題にしないといけないものもあった。同じく期待されている「役割」で実際にはどうかという問題も。文中「働き」といったところもあるが、つまり、「十分な働きをしている」、「不十分な働き」とか程度を形容できる言葉の方がいいのではないかと考える。

「機能」と位置づけるのはいいが、「機能」で終わらないで、効果分析まで掘り下げるべきである。また、制度の実態分析にまで掘り下げるべきである。

最後に、「現代社会と社会保障」という見出しのもとに、社会保障の機能を論じているものには、社会保障の前提である、最低賃金制度と完全雇用という言及がなかったのが大変不思議に感じた。

註

- 1 福祉士養成講座編集委員会編集『新版社会福祉士養成講座5 社会保障論 第4版』、中央法規出版、2006年1月発行、pp. 36～41。第1章は丸尾直美執筆。
- 2 同書、p. 36。
- 3 「新版・社会福祉学習双書」編集委員会編集『新版・社会福祉学習双書2005 5 社会保障論』、全国社会福祉協議会、2005年3月発行、pp. 22～26。第1章は真屋尚生執筆。

- 4 同書、p. 22。
- 5 社会福祉専門職ライブラリー社会福祉士編 一圓光弥著『社会保障論（第3版）』、誠信書房、1999年4月発行、pp. 36～42。
- 6 同書、p. 37。
- 7 近藤文二編『社会保障入門』、有斐閣、1968（昭和43）年発行、pp. 175～186。藤沢益夫執筆である。
- 8 小山路男・山本正淑編『社会保障教室』、有斐閣、1975年発行、pp. 5～7。小山路男執筆。
- 9 佐口卓著『社会保障概説』、光生館、1980年発行、第6版、pp. 33～44。なお初版は、1976年に発行されている。
- 10 同書、p. 41。
- 11 横山和彦著『社会保障論』、有斐閣、1978年発行、p. 46。
- 12 福祉士養成講座編集委員会編集『新版社会福祉士養成講座5 社会保障論 第4版』、中央法規出版、2006年1月発行、pp. 40～41。
- 13 同書。
- 14 「新版・社会福祉学習双書」編集委員会編集『新版・社会福祉学習双書2005 5 社会保障論』、全国社会福祉協議会、2005年3月発行、pp. 23～24。
- 15 同書、p. 25。
- 16 同上。
- 17 同。
- 18 同。
- 19 前出、近藤文二編、p. 186。
- 20 前掲書、『新版・社会福祉学習双書2005 5 社会保障論』、p. 25。
- 21 同書、p. 26。
- 22 同上。
- 23 小山路男・山本正淑編『社会保障教室』、有斐閣、p. 6。
- 24 同書、p. 24。
- 25 籠山京著『公的扶助論』光生館、1978年、p. 40。
- 26 米国のニューディール政策について、指摘された機能で、経済学の教科書では言及されている事柄である。
- 27 前掲、『新版社会福祉士養成講座5 社会保障論 第4版』、p. 39。
- 28 Richard Titmuss, *Commitment to Welfare*, 1968. p.65.（三浦文夫監訳『社会福祉と社会保障』東大出版会、1971年、p. 75。）
- 29 Ibid., p.21.（同書、pp. 16～17。）
- 30 前掲、一圓著、pp. 40～41。
- 31 近藤文二著『社会保障—自由社会における生活保障—』、東洋書館、1953年、pp. 13～45。
- 32 一圓著、pp. 41～42。